

**“Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”
(expte. EXP 28696/0). Sala I de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo
y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.**

Buenos Aires, 5 de junio de 2014.

Y VISTOS:

Estos actuados con motivo del recurso de apelación interpuesto por la demandada a fs. 1454/61, cuyo traslado fue contestado por la actora a fs. 1464/80, contra la decisión de fs. 1432/8. A fs. 1485/93 y a fs. 1495/7 tomó intervención el Ministerio Público Tutelar y Fiscal, respectivamente.

I. A fs. 1/36, la parte actora dedujo el presente amparo colectivo a fin de que se condene al GCBA a cesar en la práctica discriminatoria y de exclusión de las villas porteñas y se incluya a sus habitantes en los planes “que promociona el gobierno porteño para las plazas y parques del resto de la ciudad en su página web, y que consiste en programas y proyectos para la reparación y preservación del espacio público, el servicio de reconocimiento y/o relevamiento de plazas, instalación y/o reconstrucción, plantación de árboles e instalación de iluminación, mantenimiento y vigilancia, colocación de bebederos, cestos de basura, designación de veedores en plazas, patios porteños y espacios verdes en los espacios destinados a la recreación en las villas de referencia, todo conforme los planes mencionados”. También solicitó que se ordene al GCBA a “recomponer los efectos discriminatorios de tal práctica, incluyendo públicamente a las villas porteñas, en condiciones de igualdad afirmativa con relación al resto de la ciudad en cualquier campaña de espacios verdes, plazas y patios porteños y arbolado en todos sus aspectos (relevamiento de los predios existentes como plazas en cada una de las villas; relevamiento de los predios aptos para la instalación de plazas y/o patios porteños en cada una de las villas; instalación y /o reinstalación de plazas; instalación de ‘patios porteños’, estos últimos en cuanto se proponen la recuperación, para los vecinos del barrio, de predios abandonados respetando sus características culturales, artísticas e históricas, etc.”. Asimismo, pidió que se condene al Gobierno “a instalar y/o reinstalar, según cada caso..., las plazas y/o parques porteños y/o espacios verdes, según lo permitan las dimensiones de cada uno de los predios objeto de la demanda... dicha instalación, reinstalación, se realice con la correspondiente arboleda, iluminación y con ajuste a los parámetros ergonómicos, culturales y de seguridad legales que el propio Gobierno de la Ciudad... promociona y describe en el portal de internet con relación a plazas no localizadas en las cercanías de las villas objeto de este juicio”. Subsidiariamente, para el supuesto hipotético de que la demandada deje sin efecto los planes aludidos, se requirió que igualmente se condene a la Ciudad a cumplir con las pretensiones anteriores, toda vez que los derechos en juegos poseen rango constitucional y son operativos, rigiendo a su respecto el principio de no regresividad. Las villas sobre las que la actora solicita la intervención del GCBA en la materia objeto de esta causa son: 1.11.14; 3 Fátima; 6; 13 bis; 15; 16, 17; 19; 20; 21-24; 26; 31; 31 bis; Calacita; Piletones; Av. del Trabajo; Zavaleta; Italia; CSRB –Rodrigo Bueno; AU7; y Barrios Rivadavia; Soldati y Ramón Castillo. Sustentó su pretensión en el derecho de los niños al esparcimiento y al juego; el derecho a un medio ambiente sano; el derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación. En relación a esta última, señaló que las villas porteñas

son históricamente postergadas, circunstancia que se verifica a partir de la comparación de las condiciones socioeconómicas de tales asentamientos en relación a las zonas en que se dividió la Ciudad a los fines de implementar el servicio de instalación, reinstalación, mantenimiento de plazas, plantación de árboles, luminarias, bebederos, cestos de residuos, designación de veedores y padrinazgos. Observó que la práctica denunciada constituye discriminación por la condición social y económica. En tal sentido, manifestó que la conducta de la demandada importa una estigmatización de los sectores vulnerables que residen en las villas. Luego se expidió sobre la legitimación colectiva de ACIJ y los recaudos formales y materiales de procedencia de la vía del amparo. A fs. 271/9, contestó demanda el GCBA. Tras la negativa de rigor, sostuvo que la demanda era improponible en tanto la acción era “genérica, vaga, imprecisa, por lo que resulta afectatoria del derecho de defensa en juicio de la parte demandada”. Además la pretensión no contaba con sustrato probatorio y reposó sobre meras aseveraciones acerca de hipotéticas omisiones. También alegó la ausencia de legitimación procesal activa y la falta de afectación de derechos colectivos o subjetivos. Agregó que la demanda carece de actualidad; que la acción de amparo no era la vía procesal más idónea y que no concurren omisiones manifiestamente arbitrarias y/o ilegítimas por parte de las autoridades del GCBA. Advirtió que “no se puede realizar intervención en áreas que no se encuentran incluidas en el Nomenclador de Espacios Verdes, con excepción de autorización expresa de la superioridad y de forma eventual, tanto en mantenimiento de higiene y estética como en la puesta en marcha de obras con destino a la creación de espacios verdes”. Concluyó que “la pretensión amparista es material y jurídicamente improponible, en razón que el GCBA no puede ser condenado a realizar las conductas pretendidas por la actora cuando los Barrios en cuestión se hallan situados en terrenos que no pertenecen al dominio público de la Ciudad... sino que serían del dominio de un tercero, el ONABE –ESTADO NACIONAL”. El juez de primera instancia – a fs. 1432/8- dictó sentencia y ordenó al GCBA que “cese en la omisión discriminatoria incurrida, procediendo en lo inmediato a confeccionar el plan de obras pertinente para el reacondicionamiento y/o emplazamiento de plazas y espacios verdes, en la totalidad de las Villas y N.H.T. de esta Ciudad, bajo idénticos parámetros a los utilizados para la planificación de los previstos para los barrios de las zonas urbanizadas, debiendo asimismo, incluirlas en las planificaciones de reparación y/o remodelación de plazas, parques y espacios verdes, en idénticos términos que los restantes barrios de esta Ciudad, con la pertinente difusión. La planificación ordenada deberá ser presentada al tribunal en el término de treinta (30) días acompañando la planificación aprobada a idénticos fines para los barrios de Caballito, Almagro y Palermo, en los últimos 4 años”. Esta decisión fue recurrida por el GCBA a fs. 1454/61, circunstancia que motiva la intervención de esta Alzada. Fundó su apelación en la falta de legitimación activa de la amparista; la ausencia de omisión manifiestamente arbitraria e ilegítima del GCBA en virtud de la inexistencia de norma legal vigente que imponga el deber de realizar las conductas que la sentencia ordena; el desconocimiento del principio de legalidad presupuestaria y del régimen legal de contrataciones públicas; la exigüidad de los plazos otorgados por el juzgado de primera instancia para el cumplimiento de la sentencia; la violación del principio republicano de división de poderes con grave afectación al derecho de propiedad; y la imposición de costas y el monto de los honorarios regulados al apoderado de la demandante.

VOTO DE LAS DRAS. FABIANA SCHAFRIK Y MARIANA DIAZ

II.- Ante todo, debe ponerse de relieve que, en términos suscintos, el a quo condenó al GCBA a elaborar un plan de obras referido al reacondicionamiento y/o emplazamientos de plazas y espacios verdes en el ámbito de las villas y núcleos habitacionales transitorios en términos similares a los utilizados en otras áreas de la Ciudad, dando para ello un plazo de treinta días, decisión que fue sólo recurrida por la demandada.

III. Sentado lo anterior, cabe destacar que esta Alzada convocó a las partes a participar de una mesa de diálogo y, en virtud de un pedido expreso de la actora (fs. 1511), se convocó a intervenir en dicho ámbito a la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA. También participó en tal espacio, el Ministerio Público Tutelar y Fiscal. En las reuniones llevadas a cabo (entre el mes de septiembre de 2012 –fs. 1553- y agosto de 2013 –fs. 1800-), la mentada Secretaría expuso que “plantear un nuevo modelo de gestión pública a partir del contacto directo con los vecinos y sus necesidades reales”, con mayor “presencia territorial del Gobierno”. En tal sentido expusieron que “las propuestas del Gobierno se trasladan a los vecinos a través de un espacio de diálogo, en el cual se convocan a todos los habitantes del barrio, y luego se realiza la devolución que contempla las opiniones de los vecinos, de modo que el proyecto que se ejecuta responda a las necesidades planteadas. Resaltan que este modo de trabajo genera mayor responsabilidad en el cuidado de la obra terminada por parte de los habitantes del barrio”. Esto implica que “la realización de las obras depende del tiempo que requiera el trabajo territorial y la aceptación de aquéllas por parte de los vecinos”. Declaran que si bien el trabajo se realiza específicamente en las villas y asentamientos que se encuentran plasmados en el mapa de la Ciudad, no excluye otros complejos habitacionales (fs. 1559). A fin de brindar mayor información acompañaron documentación que refleja la modalidad de trabajo. Esta modalidad de trabajo fue valorada por la actora quien, además, reconoció “la complejidad del asunto”. Fue así que sostuvo que “no pretende imponer plazos sino conocer un plan de trabajo a largo plazo, en donde conste el trabajo que hará en los espacios públicos de las villas y asentamientos, especificando en cuáles trabajará y, en particular, el universo de plazas y espacios a intervenir en cada uno de ellos”, petición que fue acompañada por el señor Asesor Tutelar (fs. 1559). En esa misma reunión, el GCBA señaló que dada la forma de trabajo que realiza la Secretaría no era posible especificar tiempos, comprometiéndose a presentar periódicamente informes sobre las intervenciones que se fueran realizando (fs. 1559).

IV. A lo largo de las sendas audiencias que se desarrollaron, se acompañó información sobre proyectos que el GCBA tenía y tiene planificado efectuar en relación a la materia de autos. A fs. 1562, la SECHI adjuntó un listado de territorios en los que interviene, detallando veintiocho (28) espacios “con colocación de patios de juegos inclusivos” y trece (13) villas y barrios “con presencia territorial y obra”. La Asesoría sostuvo la falta de precisión de dicha información, acordando las partes la presentación de un plan de trabajo (fs. 1564), plan que fue presentado por la demandada a fs. 1565/85 detallando tipo de obra, barrio o villa donde se realiza, lugar de instalación; plazo de ejecución o fecha de inauguración y descripción de la intervención que se llevará a cabo. En algunos casos, se menciona el presupuesto de gastos estimado y la participación en la obra de algún otro organismo de la Ciudad (vgr. IVC, MAYEP). En otros supuestos, se informa que el proyecto está sujeto al trabajo territorial que previamente debe llevarse a cabo para consensuar su realización con los vecinos. Algunas intervenciones exceden el objeto de esta

acción. A su vez, a fs. 1579, se detallan las actividades realizadas y las planificadas. A fs. 1582/3 se presentó el plan de obras a realizar en la Villa 31 y 31 bis. Las obras allí mencionadas son las asumidas por la SECHI respecto de obras realizadas y a ejecutarse antes de febrero de 2013. Más aún, a fs. 1590/2, se agregó información precisa de las acciones realizadas en la Villa 31, discriminadas por sectores. A fs. 1688/9, se agregaron proyectos de patios con juegos inclusivos a llevarse a cabo en el Barrio Carlos Mujica, sectores Plaza de la Terminal y plaza YPF. La información fue ampliada a fs. 1699/1724 referido al plan de trabajo proyectado para el año 2013 y a fs. 1737/48 se describieron otras obras a realizarse en otros espacios de diversas villas. En la audiencia llevada a cabo el 12 de marzo de 2013 (ver fs. 1749), la SECHI informó que -durante el ciclo 2013- se llevarán a cabo once (11) obras: ocho (8) con presupuesto propio de dicha unidad, dos (2) cogestionadas con el Ministerio de Desarrollo y una (1) compartida con el Banco de la Ciudad de Buenos Aires. A fs. 1750/2, la administración adjuntó un detalle de las obras comprometidas y acordadas para el año 2012 y 2013, describiendo las sumas presupuestadas y las fechas de inicio y finalización de las obras.

V. Conforme la reseña efectuada, es dable poner de resalto que -de la prueba aportada y producida- surge que el GCBA tiene un plan proyectado a 10 años -que obra reservado en estos actuados-. Más aún, vale observar que, tal como sostiene el señor Asesor Tutelar ante la Cámara, existen en el ámbito de esta Ciudad y teniendo en cuenta el alcance de la sentencia, quince (15) villas de emergencia y dos (2) núcleos habitacionales transitorios (NHT). El GCBA tiene previsionada la realización de intervenciones en nueve (9) villas y en un (1) NHT hasta fines del año 2013, conforme la documentación anejada a la causa. Si bien como señala el Asesor, eso evidencia un déficit en seis (6) villas y un (1) NHT, no puede omitirse que el proyecto es decenal, conforme se expusiera precedentemente. Además, no debe perderse de vista que, tal como lo pusiera de resalto la SECHI, las obras a desarrollar son propuestas a los vecinos a través de un espacio de diálogo y del intercambio de opiniones. Para que el proyecto que de allí surja responda a las necesidades planteadas, se requiere de consensos dentro de la población beneficiaria -a partir del trabajo territorial de las autoridades locales- que incide en el tiempo de aprobación y realización de las obras (fs. 1559). Nótese que -como ya se dijera- tal situación no es desconocida por la actora. Por el contrario, aquélla “valora la modalidad de trabajo descripta precedentemente, conoce la complejidad del asunto y... no pretende imponer plazos sino conocer un plan de trabajo a largo plazo, en donde conste el trabajo que hará en los espacios públicos de las villas y asentamientos, especificando en cuáles se trabajará y, en particular, el universo de plazas y espacios a intervenir en cada uno de ellos” (fs. 1559). La complejidad del tema se pone en evidencia cuando el GCBA atendiendo a la demanda de los actores propone hacer una plaza en un espacio determinado dentro de un NHT y los habitantes del lugar, por ejemplo, pretenden que en dicho predio se erijan centro recreativos, polideportivos o canchas para distintos deportes. Es dable afirmar que el sistema de planificación y realización de los espacios verdes en las villas y NHT es definido a partir de las necesidades expresamente manifestadas por los habitantes del lugar (ver fs. 1559; 1592 y 1752; asimismo, a modo de ejemplo, las manifestaciones vertidas por los vecinos a fs. 609/19; 685; 692; 731/2 y el informe de fs.1750 vta respecto de “Soldati”). Es por ello que las obras proyectadas hasta diciembre de 2013, que fueran denunciadas por la SECHI en cada una de las audiencias, satisfacen la condena dispuesta en la instancia de origen.

VI. Sólo a mayor abundamiento, cabe señalar que –al expedirse en la primera instancia- la señora Fiscal observó que la pretensión original de la demanda resulta incompleta en cuanto a su formulación, pues “La realización y/o mantenimiento de espacios verdes en los barrios conocidos como ‘villas’ se encuentran, en general, incluidos como parte de proyectos de urbanización. No resulta claro o conducente ordenar su realización o mantenimiento de manera aislada de aquéllos, fundamentalmente en orden a las carencias que registran en algunos de estos barrios” (fs. 1411 y 1409 vta.). A su vez, el señor Asesor Tutelar, al expedirse en primera instancia, señaló, por un lado, que “La acción ha sido dirigida –por decisión de la actora- únicamente contra la administración centralizada (GCBA), no así contra el instituto de la Vivienda de la Ciudad ni contra la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (ambos con personalidad jurídica propia, conforme ley 1251 y ley 470); de allí que la sentencia a dictarse no podrá imponer mandas al I.V.C. y a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. que no son parte en autos, aún cuando cuentan competencias administrativas específicas en la materia, lo cual restringirá obviamente el cumplimiento de la sentencia pretendida a las medidas positivas que pueda adoptar el GCBA” (fs. 1228). Por el otro, sostuvo que “la temática debatida en autos merece un análisis más profundo, pues la respuesta a la problemática de falta de espacios verdes en las villas de emergencia y asentamientos de la ciudad, debe venir acompañada de políticas tendientes a solucionar de manera integral las restantes deficiencias precedentemente señaladas, en el marco de proyectos de urbanización que las integre en beneficio de todos sus habitantes...// Es que el diseño de espacios verdes obedece a un concepto urbanístico, pues es muy difícil pensar en la instalación de una plaza en una villa que carece de un lugar designado dentro de una lógica para ello... no puede pensarse en la instalación o reinstalación de espacios verdes sino lo es una adecuada planificación que implique la urbanización de las villas, con construcción de viviendas e infraestructura social...// En este sentido, este Ministerio Público Tutelar entiende que no necesariamente se deba condenar al GCBA a incluir a las villas de emergencia y a los asentamientos en los planes que promociona el gobierno porteño para las plazas y parques del resto de la ciudad en su página web, tal como lo solicita la actora en el punto 2 de fs. 2 vta., pues ello dependerá de que los mismos sean la mejor opción para el uso que se le otorga al espacio público en las villas” (sic. fs. 1228 vta., 1229 y 1230.). Sin perjuicio de destacar la actitud proactiva del señor Asesor expresada en su permanente y constructiva participación personal en las audiencias llevadas a cabo ante esta Alzada a fin de acercar a las partes y alcanzar la composición de sus intereses en un claro cumplimiento de la defensa y protección de los derechos de los menores y de las personas con capacidades diferentes; el resultado finalmente trunco que tuvo el procedimiento conciliatorio desarrollado obliga a considerar las manifestaciones precedentemente transcriptas. Resta agregar que frente a los aludidos dictámenes del Ministerio Público Fiscal y Tutelar, la actora insistió (a fs. 1421 vta.) en que, en virtud del principio de congruencia, no es posible ampliar el objeto de este amparo que ha sido acotado a los espacios verdes y las plazas.

VII. En síntesis, teniendo en cuenta que la acción sólo ha sido deducida contra la administración centralizada (representada en la materia por la SECHI) y que ésta ha presentado a lo largo de las audiencias desarrolladas ante esta instancia el plan que, en virtud de la modalidad de trabajo en el territorio y con búsqueda de consensos, fue factible desarrollar -máxime teniendo en consideración las manifestaciones oportunamente vertidas por el Ministerio Público en torno a las posibilidades de llevar a cabo un plan acotado a

espacios verdes en villas y NTH como el impuesto al GCBA- cabe, en consecuencia, declarar abstracto el objeto de este amparo. En efecto y más allá de la opinión que en materia de legitimación activa tenga cada una de las jueces que suscriben el presente voto, se advierte que esta acción se inició a fin de denunciar la existencia de un comportamiento discriminatorio (art. 14, 2º párrafo, CCABA) y que el GCBA ha presentado a lo largo de las audiencias planes de obras referidos al reacondicionamiento y/o emplazamiento de plazas y espacios verdes, en las Villas y N.H.T. de esta Ciudad. Más aún, se observa que las audiencias celebradas por la Cámara como así la labor probatoria previa fueron acercando a las partes a la postura de la ONG actuante. La voluntad de la demandada que se evidencia en los compromisos asumidos (ver punto IV de esta decisión) y en la presentación del plan (ver apartado V del presente voto), consolidan la convicción de declarar abstracta esta causa. No debe perderse de vista que es doctrina consolidada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que “Las decisiones en los juicios de amparo deben atender a la situación existente al momento de ser dictadas” (Fallos, 308:1489, entre otros).

VIII. Las costas de ambas instancias se imponen en el orden causado (art. 14, CCABA).

DISIDENCIA DEL JUEZ CARLOS F. BALBIN

II. Razones de mejor exposición aconsejan considerar, en primer lugar, las argumentaciones relativas a la falta de legitimación procesal activa.

II.1. A fin de resolver este planteo resulta preciso determinar si la asociación demandante se halla jurídicamente habilitada para invocar la afectación de los derechos o intereses cuya protección jurisdiccional pretende. Esto resulta esencial, pues, la falta de legitimación conlleva a la inexistencia de caso. Con referencia a la caracterización de los supuestos en que se encuentra configurado un caso judicial, como lo ha recordado esta Sala in re “Rubiolo, Adriana Delia y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, del 16/11/00, es doctrina reiterada de la Corte que se trata de las causas “... en que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas (doctrina de Fallos 156:318, consid. 5º, p. 321). Y, por ello, no se da una causa o caso contencioso (...) cuando se procura (...) la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes (Fallos, 243:176 y 255:104, consid. 5º, segundo párrafo)” (conf. cita efectuada por el Procurador General de la Nación en Fallos 320:2851). Es claro entonces que, de acuerdo a la doctrina sostenida en forma reiterada por la Corte, la existencia de un “caso” o “causa” presupone el carácter de “parte”, es decir, que quien reclama se beneficie o perjudique con la resolución a dictarse en el marco del proceso. En este orden de ideas, dicho Tribunal ha señalado que “al decidir sobre la legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer”, de manera que éste “resulta esencial para garantizar que [aqué] sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal” (CSJN, Fallos 322:528, considerando 9º). De esta forma, para poder ser considerado como parte en el proceso, quien ocurre por ante la jurisdicción debe demostrar la existencia de un “interés especial”, esto es, que los agravios alegados la afecten de forma “suficientemente directa” o “sustancial” y tengan suficiente “concreción e inmediatez” para poder procurar dicho proceso a la luz de las pautas establecidas por la reforma constitucional de 1994 en el

artículo 43 de la Constitución Nacional (Fallos: 306:1125; 307:1379; 308:2147;; 310:606, entre muchos otros). Ahora bien, en el ámbito local —siguiendo los lineamientos expuestos en los párrafos anteriores— existe “causa contencioso-administrativa” cuando el actor sea titular de un interés jurídico tutelado por el ordenamiento normativo —artículo 6 del CCAyT— y, a su vez, dicho interés se vea afectado —daño cierto, actual o futuro— por una acción u omisión imputable a una autoridad administrativa —tal como éstas son definidas en los artículos 1 y 2 del CCAyT— de manera que, a través de la acción intentada, se pretenda prevenir, cesar o reparar los efectos lesivos que se invocan.

II.2. Sin embargo, el artículo 6 del CCAyT no establece cuál es el alcance que cabe asignar a los términos “derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico”, es decir, no define qué clase de intereses deben reputarse protegidos por el ordenamiento jurídico. A fin de determinar el alcance de esa clase de intereses, cabe recordar que conforme el art. 43, CN, “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley... Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización...” (énfasis agregado). En sentido aún más amplio, el art. 14 de la Constitución de la Ciudad establece que “Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo ... Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos e intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor” (el resaltado no está en el original). Conforme las normas transcriptas, se puede afirmar que, dentro de los intereses jurídicos tutelados mencionados en el artículo 6, CCAyT —que habilitan a su titular a ocurrir por ante los tribunales judiciales de este fuero en caso de su eventual afectación—se encuentran, por un lado, los derechos subjetivos y, por el otro, los derechos de incidencia colectiva. No es posible soslayar que la Constitución Nacional (artículo 43) distingue claramente entre: a) la defensa jurisdiccional de un interés propio, individual y directo; y b) la defensa jurisdiccional de los denominados intereses de incidencia colectiva. El primer párrafo del citado artículo contempla entonces el amparo tradicional que puede ser interpuesto por toda persona que vea lesionados, restringidos, alterados o amenazados, por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo o arbitrario, derechos o garantías. En el segundo párrafo, en cambio, hallan expresa recepción los intereses colectivos, y aquí aparece la diferencia con el párrafo primero que presupone el daño a un derecho subjetivo clásico (esta Sala, in re “Fundación Mujeres en Igualdad c/ GCBA s/ Amparo”, expte. n° 9421).

II.3. Por su parte, la Corte Suprema ha distinguido entre: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos; y c) derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos (CSJN, “Halabi, Ernesto

c/ PEN – ley 25.873 – dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, 24/02/2009; “Cavaleri Jorge y otro c/ Swiss Medical SA s/amparo”, 26/06/2012; “Padec c. Swiss Medical S.A. s/nulidad de cláusulas contractuales”, 21/08/2013). En cada uno de ellos, el concepto de caso judicial tiene un contenido y contorno diferente. Así, en la primera hipótesis —derechos individuales— la regla es que ellos son ejercidos por su titular; en la segunda —derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos— su ejercicio corresponde al Defensor del Pueblo, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. Pero la pretensión ha de tener por objeto, necesariamente, la tutela de un bien colectivo, diferente de la protección de bienes individuales (patrimoniales o no patrimoniales abarcados por el grupo anterior). Finalmente, en el tercer supuesto —derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos— el estándar es que los derechos individuales afectados sean divisibles, lesionados por un hecho único o complejo que afecte a una pluralidad relevante de sujetos y que la pretensión quede concentrada en los elementos homogéneos del grupo afectado y no en el daño diferenciado que cada sujeto sufre en su esfera individual. En particular, se ha sostenido que cuando se pretende la protección de derechos de incidencia colectiva referida a derechos individuales homogéneos, deben concurrir varios elementos, el primero es la existencia de un hecho único o complejo que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales. El segundo elemento consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede petitionar, como ocurre en los casos en que hay hechos que dañan a dos o más personas y que pueden motivar acciones de la primera categoría. De tal manera, la existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho. El tercer elemento está dado por la constatación de una clara afectación del acceso a la justicia, en uno de sus aspectos, vinculado a las denominadas acciones de clase, cual es la existencia de un interés individual que, considerado aisladamente, no justifica la promoción de una demanda. En efecto, se trata de un grupo de personas para las cuales la defensa aislada de sus derechos no es eficaz, debido a que la medida de la lesión, individualmente considerada, es menos relevante que el costo de litigar por sí mismo. Pues bien, más allá de la opinión a la que pueda arribarse sobre la división efectuada por la Corte entre derechos individuales, colectivos e intereses individuales homogéneos, lo cierto es que para definir la legitimación resulta esencial y básico determinar qué derechos que se encuentran en juego. La accionante dedujo la presente acción invocando la violación del derecho a la no discriminación de los habitantes de las villas porteñas por él enunciadas en el apartado V.1. de su demanda en materia de plazas, parques y espacios verdes. En efecto, la amparista reclamó expresamente que se condene al GCBA a cesar con la práctica discriminatoria e incluya públicamente las villas indicadas en la demanda, dentro de los planes que promociona el GCBA para plazas y parques del resto de la Ciudad consistentes en la reparación y preservación del espacio público, el servicio de reconocimiento y/o relevamiento de plazas, instalación y/o reconstrucción, plantación de árboles e instalación de luminarias, mantenimiento y vigilancia, colocación de bebederos, cestos de basura, designación de veedores en plazas, patios porteños o espacios verdes, todo ello, en los sitios destinados a recreación en las villas referenciadas, conforme los planes estatuidos por el GCBA; así como en cualquier otra campaña de espacios verdes, plazas, patios porteños y arbolado. Requirió no sólo la incorporación antedicha sino también que la instalación o reinstalación de plazas, parques y/o espacios verdes sea conforme lo permitan las

dimensiones de cada uno de los predios objeto de la demanda y se realice con la correspondiente arboleda, iluminación y con ajuste a los parámetros ergonómicos, culturales y de seguridad legal que la demandada promociona y describe en su portal de internet en relación a las plazas no localizadas dentro de las villas objeto de este pleito. Esta pretensión fue sustentada no sólo en los derechos a la no discriminación y a la igualdad, sino también en los derechos de los niños al esparcimiento y al juego, y el derecho a un medio ambiente sano. Así las cosas, es posible sintetizar que los bienes cuya protección se reclama por medio de esta causa son: la no discriminación, el ambiente y la salud. En consecuencia, no es posible sostener que la parte actora ha invocado un derecho individual, pues todos ellos son derechos claramente colectivos. En efecto, “en el caso de lesión de los derechos llamados colectivos por el convencional... debe tenerse siempre por configurado un ‘caso judicial de incidencia colectiva’” (Balbín, Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, T. III, 1º edición, Buenos Aires, La Ley, 2010, pág. 433). Más aún, es dable recordar que definir cuándo se produce una afectación a un bien colectivo es una tarea de interpretación que queda en manos del operador jurídico, salvo en aquellos supuestos previstos expresamente por la norma constitucional -vgr. arts. 43, CN y 14, CCABA- (cf. Balbín, Carlos F., Tratado..., op. cit., pág. 434, el resaltado no está en el original). Ahora bien, la norma suprema de la Ciudad, en su art. 14, enuncia explícitamente que están legitimados para interponer la acción de amparo “cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo...” (énfasis añadido). En consecuencia, no cabe duda de que estamos frente a un proceso judicial de incidencia colectiva pues –como ya se dijera- el propio constituyente ha establecido que el ambiente constituye un bien colectivo (lo mismo que la afectación de la salud con motivo de la no protección del ambiente); así como cuando se persiga anular prácticas discriminatorias. Además de lo expuesto, debe añadirse que el intérprete debe tener necesariamente en cuenta que, en el caso de los derechos colectivos –analizados conforme las circunstancias propias de cada situación jurídica particular-, siempre se verifica un perjuicio relevante en el plano colectivo (Balbín, Carlos F., Tratado..., op. cit., pág. 436). Así las cosas, debe afirmarse que, en el sub lite, la procedencia del amparo colectivo encuentra mayor fundamento si se advierte que la afectación del ambiente y la salud se produce con motivo de la implementación de prácticas consistentes en excluir de las políticas en materia de plazas, parques, patios y espacios verdes a las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT) de esta Ciudad, y en una particular afectación también de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a disponer de un espacio de juego, recreación y deporte, derechos que, obviamente, trascienden los intereses individuales y homogéneos de un grupo determinado de personas para alcanzar a toda la comunidad que habita en tales espacios (derecho supraindividual).

II.4. Ahora bien, aunque tal como se ha explicado en los considerandos precedentes, una adecuada interpretación de las normas constitucionales evidencia con toda claridad que, tanto en el ordenamiento nacional como local, los derechos de incidencia colectiva gozan de protección jurisdiccional, cabe sin embargo indagar acerca de los sujetos legitimados. Es decir, es necesario determinar quiénes revisten la calidad de titulares de la relación jurídica sustancial y, entonces, se encuentran legitimados para requerir tutela en el campo judicial, o bien, pese a no ser titulares de esa relación, han sido especialmente habilitados por el

ordenamiento para plantear pretensiones en el ámbito jurisdiccional en resguardo de derechos cuya titularidad corresponde a múltiples sujetos. En este aspecto es necesario considerar que la Corte Suprema se ha expedido al respecto en la causa “Asociación Benghalensis y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Salud y Acción Social) s/ Amparo”, sentencia del 1 de junio de 2000. En esos autos, el Procurador General de la Nación, a cuyo dictamen se remitieron los Dres. Bossert, Belluscio y López, señaló que “la Constitución Nacional, en virtud de la reforma introducida en 1994 (...) amplió el espectro de los sujetos legitimados para accionar, que tradicionalmente se limitó a aquéllos que fueran titulares de un derecho subjetivo individual”. Así, cuando se trata de derechos de incidencia colectiva la legitimación se amplía, pues de conformidad con el artículo 43 de la Constitución nacional —aplicable en principio a la acción de amparo pero extensible como ya se dijo a las restantes acciones— cuando la acción se ejerza en casos en los que se vean afectados derechos e intereses colectivos, están legitimados para interponerla: a) cualquier sujeto afectado; b) las personas jurídicas defensoras de derechos e intereses colectivos; y c) el Defensor del Pueblo Mientras que en el primer supuesto —el afectado— el sujeto actúa invocando un interés propio (sin perjuicio de que su titularidad pueda ser compartida con otros sujetos); en el segundo caso —las asociaciones defensoras— éstas pueden recurrir a la jurisdicción tanto en defensa de un interés propio como un interés común de sus asociados o representados. En particular la Constitución de la Ciudad reconoce como sujetos legitimados a “cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos”. Es del caso destacar, con respecto a dicha cuestión, que resulta posible distinguir los supuestos en que una asociación pretende actuar en defensa de los derechos subjetivos de sus miembros, de aquéllos otros en que la entidad actúa en defensa de intereses cuya protección viene encomendada por su estatuto (cfr. voto del juez Luis Lozano in re "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Argentina de Agencias de Publicidad c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos", Expte. n° 4889/06, sentencia del 21 de marzo de 2007). El fundamento del reconocimiento de esta legitimación especial para accionar a un sujeto distinto del afectado atiende, evidentemente, a la dimensión o repercusión social o sectorial que, en ciertos casos, puede significar la afectación de un derecho colectivo y que justifica, a su vez, expandir a estas asociaciones —dedicadas principalmente a la protección de los intereses colectivos— la posibilidad de ocurrir por ante la justicia. Sin embargo, no obstante la ampliación de la legitimación a partir de 1994, la Corte Suprema ha señalado que, para acceder a la jurisdicción, el demandante aún debe expresar un agravio diferenciado respecto de la situación en que se hallan los demás, no siendo suficiente con invocar el interés general en que se cumplan la Constitución y las leyes. En el mismo sentido, el Tribunal expresó que “si bien el art. 86 de la Constitución Nacional prescribe que el Defensor del Pueblo ‘tiene legitimación procesal’, ello no significa que los jueces no deban examinar, en cada caso, si corresponde asignar a aquél el carácter de titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión, como es exigible en todo proceso judicial ... No debe perderse de vista que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal del actor ‘constituye un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el tribunal’ ... pues la justicia nacional ‘nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte’ (art. 2° de la ley 27)” (CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación c. Poder Ejecutivo Nacional”, 21/12/2000; y “Defensor del Pueblo de la Nación c. Poder Ejecutivo Nacional”, 11/11/2003). Asimismo, sostuvo “la invocación... de la calidad de ‘ciudadanos electores de la Provincia de Santa

Cruz, usuarios, consumidores y beneficiarios de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y provincial y por las leyes dictadas en consecuencia, respecto del uso de la riqueza petrolera y su renta' sin la demostración de un perjuicio concreto, es insuficiente para sostener la legitimación a los fines de impugnar la constitucionalidad de una norma.... el de 'ciudadano' es un concepto de notable generalidad y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés 'especial' o 'directo', 'inmediato', 'concreto' o 'sustancial' que permita tener por configurado un 'caso contencioso'..." (CSJN, "Roquel, Héctor Alberto c/ Provincia de Santa Cruz s/ acción de amparo", 10/12/2013).

II.5. Sentado lo anterior, a fin de analizar la legitimación de la accionante, cabe insistir que nos encontramos frente a un derecho que admite una legitimación procesal especial a favor de las asociaciones pues se trata de un derecho de incidencia colectiva. En efecto, como ya se señalara ut supra, el art. 14 de la Constitución de la Ciudad expresamente menciona el derecho a la no discriminación y al ambiente como derechos de incidencia colectiva. Sin embargo, no toda asociación está legitimada para iniciar una causa en defensa de cualquier derecho. Sólo podrá deducir la acción, aquella asociación que prevé en sus estatutos –como objetivo- la defensa del derecho cuyo restablecimiento reclama. Ello así, para definir si la actora está legitimada activamente, será necesario observar los términos de su estatuto. A fs. 172/7 se halla agregada su acta fundacional con su correspondiente reglamento. Del art. 2º se desprende que, en particular, tiene por objeto defender los derechos de las minorías y grupos desventajados por su posición o condición social o económica (inc. 1); así como los derechos de los niños (inc. 2); los derechos que protegen el medio ambiente (inc. 9) y la salud (inc. 11); sin perjuicio de "los derechos reconocidos en la constitución nacional y aquellos de incidencia colectiva en general" (inc. 12). De la letra expresa del estatuto surge que la parte actora, en virtud de los objetivos que persigue, se encuentra legitimada como parte actora en esta causa, ya que reclamar el respeto del art. 43 de la Constitución de la Ciudad en cuanto garantiza el derecho a la igualdad y a la no discriminación; así como el derecho a un medio ambiente sano, importa actuar en el marco de su capacidad conforme su estatuto. En conclusión, la asociación demandante es titular de los intereses colectivos bajo debate en su carácter de asociación que propende a la defensa de los habitantes de las villas y NHT que se ven privados de espacios verdes y de esparcimiento en condiciones igualitarias con el resto de los habitantes de la Ciudad. Por lo demás, el criterio expuesto, como ya fuera puesto de manifiesto, encuentra respaldo en la habilitación amplia y sin condicionamientos establecida expresamente por el art. 14 de la Constitución local, en cuanto a la legitimación que reconoce a favor de las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, en particular, cuando la acción tiene por objeto la tutela de derechos colectivos a la no discriminación y al ambiente.

III. Admitida la legitimación de la parte actora, corresponde analizar el agravio referido a la falta de omisión manifiestamente arbitraria e ilegítima del GCBA en virtud de la inexistencia de norma legal vigente que imponga el deber de realizar las conductas que la sentencia ordena; ello, frente a la posición de la accionante que denuncia la existencia de sendos planes y programas promovidos por el GCBA en materia de ambiente y espacio público, en particular, referidos a plazas, parques y espacios verdes.

III.1. A fin de resolver la cuestión, corresponde recordar que, en el orden constitucional nacional, el art. 16 reconoce el principio de igualdad al decir que “Todos sus habitantes son iguales ante la ley”. A su vez, el art. 41 dispone que “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”. Los tratados internacionales de derechos humanos, con jerarquía constitucional, por imperio del art. 75, inc. 22, CN, recogen el citado derecho en los arts. 25, DUDH; XI y XIII, DADH; y 11.1. y 12.1., incs. a y b, PIDESyC. Por su parte, en la Constitución local, el art. 11 establece que “Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley.// Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo.// La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”. Además, el art. 17 dispone que “La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”. Por su parte, el art. 18 reza: “La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio”. A su vez, el art. 26 reconoce que “El ambiente es patrimonio común” y, en consecuencia, sostiene que “Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras”. A los fines de su protección, “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente” (art. 27) y, entonces, promueve, entre otras cosas, “la protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular la recuperación de las áreas costeras, y garantiza su uso común” (inc. 3); también “la preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas” (inc. 4); “la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado” (inc. 7); y “la provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social” (inc. 8). En relación con lo anterior, la Constitución local garantiza “el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente” (art. 20) y, en dicho marco, también

reconoce, por un lado, en el art. 31, el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, para lo cual impone la obligación de resolver “progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos” (inc. 1°). Por el otro, “promueve la práctica del deporte y las actividades físicas, procurando la equiparación de oportunidades” (art. 33). Finalmente, no puede dejar de mencionarse el art. 39 del texto constitucional que reconoce “a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, les garantiza su protección integral y deben ser informados, consultados y escuchados. Se respeta su intimidad y privacidad. Cuando se hallen afectados o amenazados pueden por sí requerir intervención de los organismos competentes”.

III.2. Descripto el marco normativo supralegal, corresponde referirse al marco infraconstitucional. En términos generales, la ley n° 2930 (Plan Urbano Ambiental –PUA) reconoce como objetivo, en su art. 9° referido a espacios públicos, “el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, de los parques, plazas y paseos y de las áreas de calidad patrimonial, a fin de dar lugar a funciones vitales como las de encuentro relax, confort y socialización, asegurando a todos los habitantes el derecho a su uso, y de otorgar identidad a las distintas zonas de la ciudad”. Con tal finalidad, estableció, entre otros, los siguientes lineamientos: “a .La conformación de un sistema de parques de escala metropolitana, a través de la articulación física y funcional de los grandes espacios de la ciudad ya conformados (Parque Tres de Febrero, Parques de Costanera Sur, la Reserva Ecológica y Parque Almirante Brown) y los que se creen en el futuro. b. El mejoramiento funcional y ambiental de los parques, plazas y paseos existentes y ampliación de la oferta a escala urbana y barrial, a través de las siguientes acciones: 1. Promover su mejoramiento y rediseño manteniendo su integridad y considerando la diversidad de las demandas sociales. 2. Promover la parquización, forestación, iluminación y equipamiento de los parques con criterio de uso múltiple, fácil mantenimiento y valorización de elementos patrimoniales. 3. Promover la incorporación de nuevos parques urbanos dentro de los usos que se definan para tierras fiscales desafectadas de usos anteriores. 4. Promover la creación de nuevas plazas, plazoletas y patios de juego en relación adecuada a la densidad poblacional de las diversas zonas (por reconversión de predios fiscales; compra, expropiación, canje o convenio de uso de predios privados; utilización de áreas residuales). 5. Promover el uso público y la integración al entorno de los espacios libres disponibles en los predios y edificios pertenecientes al GCBA, resguardando su superficie absorbente, y establecer acuerdos con otros organismos públicos con igual sentido. 6. Alentar la habilitación de terrenos privados baldíos o en desuso como áreas de recreación pública. 7. Impulsar nuevas formas de administración y gestión de los grandes espacios públicos, mediante planes de manejo específicos”. Asimismo, conforme lo establece el art. 1°, la norma citada constituye la ley marco a la que debe ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas.

III.2.a. Programas y organismos con competencia en la materia

III.2.a.i. Ámbito legal La Ordenanza n° 39.753/84 estableció el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Ciudad. que previó la construcción de conjuntos habitacionales para ser entregados en propiedad mediante el pago de cuotas mensuales que no podían ser superiores al 15% de los ingresos del grupo

familiar. Luego, la Ordenanza n° 44.873/91 desafectó de los respectivos distritos de zonificación los siguientes polígonos: “a) Avenida Varela, deslinde entre las fracciones A con G y F, y C con F de la manzana 3A, Sección 44, Circunscripción 1; avenida Coronel Esteban Bonorino, límite Norte de la fracción A de la manzana 48E, Sección 44, Circunscripción 1; Presidente Camilo Torres y Tenorio, prolongación virtual de Presidente Camilo Torres y Tenorio, prolongación virtual de José Barros Pazos, Agustín de Vedia, avenida Francisco Fernández de la Cruz, avenida Perito Moreno, excluyendo la fracción J de la manzana 2G, Sección 44, Circunscripción 1 y la manzana 139, Sección 46, Circunscripción 1; b) Deslinde con el Distrito RUA (Zona de renovación urbana lindera a AU7: "Autopista - Occidental"), avenida Castañares, avenida Mariano Acosta y Ana María Janer, excluyendo la fracción D (Mutual Subte) y el sector de la fracción B delimitado por la línea municipal de avenida Mariano Acosta, divisoria de la fracción D con B, su prolongación virtual hasta un punto ubicado a 40 metros por el que se define una perpendicular a la divisoria entre fracciones B y C con una longitud de 130,51 metros; divisoria entre fracciones B y C hasta la línea municipal de la avenida Mariano Acosta (Galpón S.B.A.S.E.), todos pertenecientes a la manzana 109B, Sección 56, Circunscripción 1; c) Avenida Escalada, avenida Derqui, Crisóstomo Alvarez, Saravia, Doctor Horacio Casco, Homero Echeandía, Mozart y avenida Tte. Gral. Luis J. Dellepiane; d) Avenida del Trabajo, límite Norte de las vías del Ferrocarril General Belgrano, Herrera, prolongación virtual de la avenida Argentina y avenida Piedrabuena, excluyendo las fracciones F, D y B de la manzana 75B, y la manzana 75E, ambas en la Sección 78, Circunscripción 1; e) Límite Sur de las vías del Ferrocarril General Belgrano, avenida Piedrabuena, línea municipal acera Norte frentista a avenida Tte. General L. J. Dellepiane, línea municipal frentista a la avenida General Paz, excluyendo la fracción H de la manzana 4B, Sección 80, Circunscripción 1; f) Larrazábal, José Barros Pazos, Larraya, líneas divisorias de la fracción C de la manzana 2, Sección 66, Circunscripción 1, José Pabló Torcuato Battle y Ordóñez, Pola, Sayos, continuación virtual de Comandante C, Escalada, deslinde entre fracciones A y B de la manzana 30A, Sección 66, Circunscripción 1, Miralla, Unanue, continuación virtual de Pola, avenida Francisco Fernández de la Cruz, continuación virtual de Larraya y continuación virtual de Cnel. Martiniano Chilavert; g) Avenida Amancio Alcorta, límite Sur de las vías del Ferrocarril General Belgrano, avenida Zavaleta, línea divisoria de la fracción H, de la manzana 1B, Sección 26, Circunscripción 2, límite Sudeste de las vías del Ferrocarril General Roca, Luna, margen Norte del Riachuelo prolongación virtual de la calle Iguazú; Iguazú, excluyendo la fracción A y el área ocupada por Manliba de la fracción B de la manzana 103, Sección 34, Circunscripción 2; h) Prolongación virtual de la calle Gendarmería Nacional, calle 8, calle 5, calle 10. Vías del Ferrocarril zona portuaria, calle sin nombre, calle sin nombre prolongación virtual de la calle ubicada entre la avenida Rafael Obligado y la avenida Ramón Castillo, calle sin nombre, línea de deslinde con manzana 92, 89 y 86, Sección 3, Circunscripción 20, calle 10 y calle 9; i) Avenida General Francisco Fernández de la Cruz, línea de deslinde de la Fracción A de la manzana 103, Sección 46, Circunscripción 1, prolongación virtual de dicha línea de deslinde anterior, línea de deslinde de la Fracción A de la manzana 102, Sección 46, Circunscripción 1, prolongación virtual de la misma, límite zona de vías del Ferrocarril General Belgrano, prolongación virtual de la línea de deslinde de la Fracción A de la manzana 88B, Sección 46, Circunscripción 1, línea de deslinde de la Fracción A, de la manzana 88B, Sección 46, Circunscripción 1, prolongación virtual de dicha línea de deslinde anterior, línea de deslinde de la Fracción A, de la manzana 89, Sección 46, Circunscripción 1, prolongación

virtual, de la misma línea de deslinde de la fracción A de la manzana 90, Sección 46, Circunscripción 1, prolongación virtual de dicha de deslinde anterior hasta la avenida, General Francisco Fernández de la Cruz; j) José Barros Pazos, virtual prolongación de Laguna entre José Barros Pazos y virtual prolongación de Coronel Martiniano Chilavert, virtual prolongación de Coronel Martiniano Chilavert entre virtual prolongación de Laguna y avenida Lacarra, avenida Lacarra, polígono perteneciente a la manzana 58B, Sección 58, Circunscripción 1". Afectándolos al Distrito de Urbanización Determinada U31, del Código de Planeamiento Urbano (arts. 1° y 2°). A su vez, encomendó al Departamento Ejecutivo que, con carácter previo a la iniciación de las obras, eleve al Concejo Deliberante, el diseño urbanístico de cada subdistrito que contemple la ejecución y la apertura de calles y sendas medidas necesarias para la dotación de infraestructura, el acceso a las viviendas y la localización de los equipamientos comunitarios (art. 10). Finalmente autoriza al departamento ejecutivo a adoptar todas las medidas conducentes a facilitar la urbanización de los predios afectados al Distrito U-31 (art. 12). Por su parte, la ley n° 1770 afectó el polígono comprendido por las Vías del Ferrocarril Gral. Belgrano, Av. Escalada, Av. Gral. Francisco Fernández de la Cruz, límite con el Distrito C3 II, límite con el Distrito U31, ambos del Código de Planeamiento Urbano, y calle Batlle y Ordóñez a la urbanización de la villa 20 (art. 1°). Del mismo modo, afectó el polígono comprendido por la Av. Francisco Fernández de la Cruz, eje de la calle Pola y línea de deslinde con el Distrito U8, siendo éste destinado a viviendas y equipamiento comercial (art. 2°). Impone a IVC la realización de un censo a fin de determinar la cantidad posible de viviendas a construirse en la actual Villa 20 y en los terrenos afectados por el art. 1° de la presente ley (art. 2° bis). También impuso la realización de una audiencia pública para determinar conjuntamente con los vecinos las obras a llevar a cabo en lo relativo a la tipología edilicia, emplazamientos, apertura de calles, equipamiento de servicios (art. 3°). A su vez, la ley n° 148 reconoció prioritaria la atención de la problemática social y habitacional en las villas y NHT (art. 1°). En dicho marco, creó una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la presente ley, entre cuyas funciones se hallan: la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social, el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes; y el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo (art. 3, incs. c y d). La ley n° 177 dispuso la creación de una Comisión Técnica destinada a formular propuestas de solución para los problemas que afectan el proceso de escrituración de los complejos urbanos y barrios denominados Lafuente, Cardenal Samoré, Donizetti, Rivadavia II, Illia, Consorcio 16, Savio III y Copello, construidos por la Comisión Municipal de la Vivienda (art. 1°). Ésta debía elaborar un diagnóstico de situación y proponer las medidas tendientes a resolver, entre otras cuestiones, la adecuación urbano-ambiental de los barrios involucrados (Anexo, punto h) –art. 3°-. Por su parte, la ley n° 403 creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14. destinado a elaborar, ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización de la misma en forma consensuada (art. 1°) a cargo de una Mesa de Planeamiento Participativo. El Plan Integral de Urbanización a establecer debía contemplar, en cuanto a esta causa interesa, una propuesta de provisión y rehabilitación de la infraestructura y equipamiento comunitario; afectación al Plan Integral de Urbanización de

las actuales tierras ocupadas por la villa y mejoramiento de la calidad ambiental, entre otros (art. 6°). Por otra parte, la ley n° 470 dio origen a la sociedad del estado “Corporación Buenos Aires Sur” cuya finalidad es desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur de la Ciudad, a fin de compensar las desigualdades zonales (art. 1° y 2°). Bajo su control se desarrolla el programa “Prosur-hábitat”. Dicho programa –que se remonta al año 2008, definió entre sus acciones, la “construcción de equipamiento urbano”, a saber, plazas, veredas, iluminación pública y arbolado. Ello, a partir de considerar la noción de hábitat como “el medio físico transformado por el hombre o los grupos sociales para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades básicas: la protección del medio natural, seguridad, identidad, espacio de encuentro, educación, trabajo” . Añade que el eje de este programa es el “territorio como espacio de articulación de las acciones necesarias para el mejoramiento integral del hábitat” (fs. 838). Destacó que “El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispone de los recursos necesario para la ejecución de un Programa de estas características...” (art. 2.1., fs. 839). Entre los problemas que el programa se propone encarar se encuentra la “Baja calidad ambiental” (art. 2.2., fs. 840), siendo uno de sus objetivos generales “Contribuir a mejorar la calidad de vida en lo que hace a la seguridad, condiciones sanitarias, viviendas y medioambiente” (art. 2.4.1.). Entre los componentes que conforman el programa se hallan: “Infraestructura, equipamientos urbano y comunitario, soluciones habitacionales y saneamiento ambiental” (art. 2.42.i) y “promoción de actividades sociales y comunitarias” (art. 2.4.2.iii, fs. 843). Destaca que el primero de los componentes mencionados incluye: “obras de protección ambiental” (art. 2.4.3.i.f); alumbrado (art. 2.4.3.i.g); arbolado (art. 2.4.3.i.j); equipamientos comunitarios (art. 2.4.3.i.m), entre muchos más. Por su lado, el segundo componente incorporó “iniciativas para el incremento del capital social y humano”, esto es, iniciativas recreativas, culturales, deportivas, etc. (art. 2.4.3.iii.d) – énfasis añadido-. Por medio de la ley n° 1061, se transfirió a la Comisión Municipal de la Vivienda el dominio de los predios pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondientes a un sector de la denominada Villa 20 (art. 1°) para ser destinados al desarrollo del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, en la parte correspondiente a los habitantes de la citada villa (art. 2°). La ley n° 1251 transformó la Comisión Municipal de la Vivienda en el Instituto de la Vivienda. Estableció como su principal objetivo, la ejecución de las políticas en materia habitacional; además, de promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los pobladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del art. 31, CCABA.

III.2.a.ii. **Ámbito infralegal** El decreto n° 1531/1991 (reglamentario de la Ordenanza n° 44.873) estableció que a los fines de la realización de la apertura de calles, demás obras de infraestructura y las restantes actividades urbanísticas a realizarse en el marco de la citada Ordenanza, la Comisión Municipal de la Vivienda debía efectuar los proyectos de urbanización, de subdivisión, la formulación de la propuesta de operatoria de venta, la realización de un censo definitivo de población y la relocalización de los habitantes que hoy se encuentran localizados en las trazas de calles a librar al uso público. Igual proyecto se encomendó al Consejo de Planificación Urbana. A la Secretaría de Obras Públicas se requirió la confección del cronograma, del proyecto de obras de infraestructura con especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, y se impuso su

colaboración en la relocalización de los habitantes que hoy ocupan las trazas de calles a librar al uso público. Se estableció que tales actividades debían ser realizadas en un plazo no mayor de 60 días hábiles administrativos. Por su parte, el decreto n° 206/2001 creó el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios en el ámbito de la Subsecretaría de Vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1°). Ello con sustento en la “decisión expresa de este Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de) proveer la solución integral al problema de las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios” –el resaltado no está en el original-. Su Unidad Ejecutora es coordinada por el Subsecretario de Vivienda e integrada por representantes designados a tal fin por las Secretarías de Hacienda y Finanzas, de Obras y Servicios Públicos, de Planeamiento Urbano, de Promoción Social, y de la Comisión Municipal de la Vivienda. Cuenta, también, con participación de los vecinos en un total de nueve (artr. 2°). Sus funciones son “la evaluación de alternativas, desarrollo de planes, proyectos y acciones, destinados a cumplir con los objetivos propuestos, en forma coordinada entre los organismos de gobierno integrantes de esta unidad y los distintos sectores de la población afectada. La Unidad Ejecutora coordinará además sus acciones con el Consejo del Plan Urbano Ambiental, la Corporación Buenos Aires Sur, y otros organismos gubernamentales relacionados con las tareas a realizarse, y asistirá en todo lo necesario a la Comisión Coordinadora Participativa, al tiempo que elevará a la misma informes periódicos sobre el estado de avance del Programa” (art. 3°). Por decreto n° 182/2002 se transfirió el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Subsecretaría de Vivienda dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano a la dependencia directa de la Secretaría de Jefe de Gabinete. A su vez, el decreto n° 2075/2007 creó la Unidad de Gestión de Intervención Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico que cuenta con una Coordinación General de Proyectos y una Coordinación General de Asistencia Comunitaria. La primera se ocupa de la creación, supervisión y ejecución de proyectos de obras tendientes al mejoramiento del hábitat de las villas, barrios carenciados y N.H.T (tendido de redes eléctricas, redes cloacales, apertura de caminos, urbanización y obras de infraestructura). La otra, se encarga de la atención de emergencias habitacionales. La Secretaría de Hábitat e Inclusión (conforme el decreto n° 660/2011) tiene por objetivo coordinar las acciones de las diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para una intervención integral en las villas y barrios vulnerables, mediante proyectos de urbanización, urbanismo social y proyectos sociales, culturales, deportivos, educativos, de productividad, de medio ambiente, salud y género. Su misión esencial es la transformación integral –física y social- de las villas y barrios más vulnerables de la ciudad de Buenos Aires, mediante la participación comunitaria, para la generación de las condiciones de habitabilidad que permitan el desarrollo de una vida digna, plena y con igualdad de oportunidades para todos sus habitantes. Conforme el anexo 2/10 del señalado decreto, entre sus responsabilidades primarias se encuentran “Diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad.... Diseñar, articular y supervisar políticas, estrategias y acciones de acercamiento al vecino residente en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar la ejecución de las políticas de hábitat y viviendas, que promuevan la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, en coordinación con las áreas

competentes. Formular, coordinar y supervisar planes y programas de renovación urbana en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad...” –el destacado es propio-. El decreto n° 495/2010 dio origen al programa de mejoras para las villas 31 y 31 bis cuya finalidad es la recuperación y puesta en valor (a través de cooperativas) del espacio público en dichos ámbitos y comprende la mejora de calles, iluminación, trabajos de infraestructuras tales como instalación de cañerías pluvio-cloacales y red de agua potable, instalación de cestos de basura y ordenamiento del espacio público. Por último, por decreto n° 231/2012, se dispuso la transferencia del programa de mejoras para las Villas 31 y 31 bis creado por decreto n° 495/2010 al ámbito de la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Ministerio de Desarrollo Económico.

III.2.a.iii. Debe agregarse, con respecto a los planes y programas invocados por la actora en sustento de su pretensión que, más allá de los planes invocados por la amparista, al resolver corresponde tener en cuenta todo el orden jurídico y las políticas públicas desarrolladas en la materia a la luz de los principios y derechos constitucionalmente reconocidos.

III.2.b. Declaraciones de estado de emergencia de asentamientos precarios

III.2.b.i. Ambito legal La ley n° 623 declaró la emergencia edilicia y ambiental del complejo habitacional Soldati (art. 1°), debiendo constituirse una Comisión Técnica que disponga las medidas necesarias para la solución de las fallas estructurales, vicios de construcción, mejoras en infraestructura y saneamiento ambiental del citado complejo habitacional (art. 9°). También, la ley n° 625 (y sus posteriores que prorrogaron su plazo de vigencia) declaró en emergencia edilicia y ambiental el complejo habitacional Presidente Illia (art. 1°) y, en consecuencia, impuso la adopción de medidas necesarias para la solución de fallas estructurales, vicios de construcción, mejoras en infraestructura, saneamiento ambiental y toda otra cuestión que surja del relevamiento socio-ambiental requerido en el marco de la Ley N° 177 (art. 3°). La ley n° 1333 (y sus posteriores modificatorias) instauró la emergencia ambiental y de infraestructura del Barrio Ramón (art. 1°). Por su parte, la ley n° 2240 declaró la emergencia urbanística y ambiental en materia de vivienda, servicios, equipamiento, espacios verdes y de actividades productivas, al polígono delimitado por las Av. Regimiento de Patricios, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil y Av. Pedro de Mendoza (art. 1°). La ley n° 2281 dictó la emergencia en infraestructura y saneamiento urbano de la zona sur de la Ciudad, dentro del polígono comprendido entre la avenida General Paz, el Riachuelo, Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, Av. España (continuación de Av. Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane continuación de Brasil e/el puente de Dársena 1/Dársena Sur y la ex Av. Costanera), Av. Ing. Huergo, Av. San Juan (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Escalada (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda este), Av. Juan B. Alberdi (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. General Paz (art. 1°). A su vez, creó el Fondo de Emergencia en Infraestructura y Saneamiento Urbano de la zona sur de la Ciudad, con el objeto de asistir en la financiación total o parcial de estudios, proyectos, obras, mantenimientos y suministros en la ejecución de programas de saneamiento e infraestructura urbana básica requeridos con carácter prioritario o urgente en el área delimitada en el artículo precedente (art. 2°). Asimismo, la ley n° 2724 creó la emergencia ambiental, sanitaria y de infraestructura de la "Villa 20" en el barrio de Lugano (art. 1°).

Ordenó la realización de estudios de evaluación y la mejora del suelo de la Playa General Fernández de la Cruz, Manzanas 28, 29 y 30 de la Villa 20 y la adecuación de la infraestructura y de los servicios que resulten necesarios y procedentes para la urbanización de la misma (art. 2º). Más adelante, la ley n° 2737 instauró la emergencia ambiental y de infraestructura del barrio Comandante Luis Piedrabuena y constituyó una Comisión de Control y Seguimiento cuya misión consistió en formular una propuesta para solucionar fallas estructurales, vicios de construcción, mejora de infraestructura y saneamiento ambiental de dicho complejo habitacional. La ley n° 3059 declaró la emergencia urbanística y ambiental del polígono delimitado por la Avenida Sáenz, Avenida Amancio Alcorta, calle Iguazú y margen norte del Riachuelo, correspondiente a la zona Sur Este del Barrio de Nueva Pompeya (art. 1º). Impuso al Ejecutivo local la obligación de formular un programa de ordenamiento territorial y puesta en valor para el citado polígono. Dicho programa debía incluir, entre otras cosas: un detalle de los inmuebles de propiedad del Gobierno de la Ciudad que se encuentren sin uso para contemplar el desarrollo de proyectos prioritariamente culturales-educativos y el estudio de la contaminación del aire, el ruido y sus medidas de mitigación. La ley n° 3343 (sancionada el 03/12/2009) dispuso la urbanización del polígono correspondiente a las villas 31 y 31bis (art. 1º), con destino a viviendas, desarrollo productivo y equipamiento comunitario (art. 2º). También creó una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa (art. 5) que, entre sus funciones, asumió “La elaboración de mecanismos adecuados para garantizar la implementación de criterios uniformes en la construcción de viviendas nuevas y en la consolidación de las existentes: apertura de la vía pública, equipamiento e infraestructura a fin de alcanzar la integración total de la trama urbana al barrio y la periferia” (art. 7) . La cláusula transitoria primera establece que el Poder Ejecutivo realizará las gestiones correspondientes con los titulares de los predios afectados a fin de celebrar los convenios necesarios para concretar los objetivos de la ley y hasta tanto éstos se efectivicen, el GCBA deberá realizar las acciones necesarias, dentro de sus facultades, para alcanzar los objetivos propuestos.

IV. Efectuada la reseña normativa precedente, corresponde relevar las constancias de autos. A fs. 270, se halla agregada la respuesta al oficio librado al Ministerio de Ambiente y Espacio Público pidiendo información respecto de la situación en materia de espacios verdes en las Villas objeto de autos (Villa 1.11.14; 3 Fátima; 6; 13 bis; 15, 16, 17, 19, 20, 21,24; 26, 31; 31 bis; Calacita; Piletones; Av. del Trabajo; Zavaleta, Italia; Rodigo Bueno; AU7; y Barrios Rivadavia; Soldati y Ramón Castillo). La citada unidad respondió que no era posible construir nuevos espacios verdes si no se contaba con la titularidad dominial del terreno, para concluir que “no se puede realizar intervención en áreas que no se encuentran incluidas en el Nomenclador de Espacios Verde, con excepción de autorización expresa de la superioridad y de forma eventual, tanto en el mantenimiento de higiene y estética como en la puesta en marcha de obras con destino a la creación de espacios verdes”. Ello sin perjuicio de advertir que “en varias ocasiones, esta repartición ha cedido a los integrantes de distintas villas, elementos reciclados para ser instalados con el único objetivo del disfrute de niños residentes en los barrios detallados, que fueron solicitados por diferentes organizaciones que realizan actividades sociales en zonas de bajos recursos”, debiendo destacarse que la entrega de juegos de plaza sólo se acreditó en pocos casos (fs. 115; 503/5). Más aún, la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, informó que “Las villas de emergencia N° 31 y 31 bis se

encuentran emplazadas en terrenos pertenecientes al Estado Nacional, por lo que esa unidad de organización no cuenta con la jurisdicción para intervenir en el reclamo del motivo” (fs. 466), esto es, la instalación y manutención de plazas o patios porteños en villas de la ciudad. Sin embargo, la ONABE (organismo a quien se refiere esencialmente la demandada) afirmó respecto de todas las villas objeto de autos (fs. 1274) que “ninguno de los asentamientos individualizados se encuentran en jurisdicción del ONABE” (salvo la villa 31 y 31 bis –conforme se desprende del mapa de fs.1275); ello, sin perjuicio de haber prestado oportunamente conformidad para el mejoramiento del espacio público de las villas 31 y 31 bis (cf. notas D.E. n° 186/07 y 217/07 del 16/10/2007 agregada a fs. 1018 y 1012, respectivamente). Más aún, de la información dada por el IVC, sobre un total de 21 villas, sólo cinco no quedan total o parcialmente bajo dependencia del GCBA –a saber, 31, 31bis, 21.24, 15 y 16) -fs. 714-. Ello sin perjuicio de lo explicitado anteriormente en relación a la posición de la ONABE respecto de aquéllas que se asientan en terrenos del estado nacional. Por otro lado, la Gerencia Técnica del IVC, a fs. 746, afirmó que “no ha tenido injerencia respecto del desarrollo de obras vinculadas con la instalación, mantenimiento, reinstalación y/o colocación de juegos, árboles, iluminación de plazas en las villas de la jurisdicción”. Además, su Gerente Técnico, juntamente con los Subgerentes de Programas y Proyectos y de Inspección de Obras, a fs. 747, informaron que “En los últimos ocho años esta Gerencia no ha proyectado ni construido plazas en las villas” (nota fechada el 12/08/2008). A fs. 1322, el Consejo del Plan Urbano Ambiental destacó que, en el marco de lo dispuesto por la ley 2930 (PUA), la resolución de la problemática socio-urbana de las Villas 31 y 31 bis debe abordarse a partir de su urbanización; ello al tiempo que señala que tal cuestión no forma parte de la mesa de gestión y planeamiento, por lo que sólo actúa como asesor técnico. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público informó a fs. 1535 que “no resulta competente para entender en el objeto del amparo en cuestión”. Además, el Director General de Espacios Verdes del Ministerio de Espacio Público del GCBA señaló, por un lado, que “No se poseen datos sobre la cantidad de plazas y espacios de recreación existentes en las villas de la ciudad. No es competencia de esta repartición”; y, por el otro, que “no existe en esa unidad de organización ninguna política de mantenimiento de las plazas dentro de las villas desde el momento que no se encuentran bajo jurisdicción de este organismo”. Ello, sin perjuicio de concluir que “En cuanto a las plazas bajo la órbita de esta Dirección General, las mismas son atendidas en el marco de la licitación de Mantenimiento Integral de Espacios Verdes vigente desde Mayo de 2005 y por Administración” (fs. 643) La inactividad observada, en algunos supuestos, obligaron a los propios vecinos a hacerse cargo de las tareas que corresponden al GCBA (fs. 512/6 y 585/9); constando –hasta el momento de elevación de los autos a esta Alzada-, tan sólo un relavamiento de los trabajos desarrollados en lo que es objeto de análisis respecto de las Villas 31 y 31 bis (períodos 2006/2007, fs. 572/6). Más aún; en el caso de la Villa 31 bis, el IVC limitó su intervención a nivelar un predio, pues la concreción de la plaza la delegó en la junta vecinal (fs. 631). Nótese que a fs. 633, la Defensoría del Pueblo se comunicó con el Arq. Hugo Campo (que se desempeña en el organismo mencionado) a fin de tomar conocimiento si el citado Instituto tiene a su cargo la construcción de una plaza en la Villa 31 bis, recibiendo como respuesta que “ellos no intervienen en la ejecución de dichas obras y que únicamente procedieron a realizar las tareas de nivelación por pedido del CGP n° 1”, tarea que se llevó a cabo entre diciembre/2004 y enero/2005. Sin embargo, conforme se desprende de fs. 667, la Dirección de Desarrollo y Mantenimiento Barrial constató que al mes de octubre de 2006, los juegos no se hallaban aún emplazados; más todavía, señaló que el Centro de

Gestión y Participación Comunal n° 1 “no posee dentro de su estructura organizativa una Sección de Servicios Generales de Herrería”, habiéndose encargado la tarea de construcción de los juegos de plaza a la Dirección General de Obras Públicas – Dpto. Servicios Generales. En síntesis, los juegos fueron construidos, el predio nivelado, pero la colocación de aquéllos a fin de concluir la plaza no se llevó a cabo, motivo por el cual el espacio de recreación, en última instancia, no se concretó. Por su parte, la Corporación Buenos Aires Sur afirmó en su Nota N° 112/CBAS/2008 –fs. 892- que resultan de su competencia “todas las villas, barrios, carenciados y NHT localizados en la denominada ‘Área de Desarrollo Sur’, cuya delimitación está prevista por el artículo 1° de la ley 470” ; ello, al tiempo que advierte que “las acciones y obras a desarrollar en dichas villas, barrios carenciados y NHT... se encuentran contempladas en el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (Prosur Hábitat)”, cuya reseña fuera realizada ut supra. Más específicamente, a fs. 1157/60, dicha sociedad expresa que, dentro de su plan de acción para el año 2010, en la zona de Soldati (más precisamente, en la Villa 3, Calaza y Calacita), se contempla la “Construcción de equipamiento urbano de la manzana 5 (tercio central) que se encuentra reservada para uso público a través de la Ordenanza 44873, en la que se construirá una plaza, canchas deportivas, salón velatorio de la iglesia y SUM”. Además, detalla que en dicha zona, a la fecha de emisión del informe (24/11/2009), estaba en ejecución la restauración de la Plaza en Villa Calaza. En la 1-11-14, se trabajó sobre la plaza Chapatín y el patio de juego, así como su parquización; en la Villa 19 se construyeron plazas, plazoletas y pasajes de forestación de los mismos; ello, dentro de sendas obras destinadas a otros objetos que exceden el marco de esta causa. En la Villa 17, se proyectó la creación de un espacio verde con importante plantación de árboles y herbáceas, donde habrá un sector de deporte y otro de esparcimiento. A su vez, en el Barrio 21.24, se construirá una plaza de juegos infantiles y su correspondiente parquización en la intersección de las calles Montegudo y Osvaldo Cruz. En los Piletones, se edificará una plaza donde se ubica la parroquia del barrio (fs. 1183) –nótese que se refieren en total siete obras-. Ahora bien, de fs. 1353/5 (addenda al convenio de cooperación y asistencia celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la CBAS), surgen sendas obras y acciones del programa Prosur Hábitat para el año 2009. Sin embargo, en cuanto a lo que es expresamente objeto de este caso, sólo se menciona la licitación n° 03-CBAS-2009 referida a la apertura de plazoletas en la Villa 19 y la licitación n° 48-CBAS-2009 destinada a la puesta en valor de la Placita Chapatín. A fs. 1137, la Unidad de Gestión y Obras de la Dirección General de Espacios Verdes del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la demandada, informó que no figura plaza alguna ubicada dentro de las villas existentes que esté incluida en la nómina de plazas con sus respectivas direcciones que cuente con personal de cuidado. Esta información es confirmada por la Dirección citada a fs. 1138 al explicar que de las plazas que cuentan con servicio de Guardianes (decreto n° 139/2008), ninguna se encuentra en los predios objeto de autos. Agrega, también, que “no hay espacios verdes, cuyo cuidado y mantenimiento se encuentre a cargo de esta repartición”. A su vez, a fs. 1259, agregó que “no hay agentes guardianes afectados a cumplir tareas en los lugares mencionados en el oficio”, es decir, las villas y barrios que son materia de este pleito. A partir de fs. 1499 (medida para mejor proveer dispuesta por esta Alzada), se realizaron sendas audiencias en el marco de una mesa de diálogo. En virtud de un pedido expreso de la actora (fs. 1511), se convocó a intervenir en dicho ámbito conciliatorio a la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA. También participó en tal espacio, el Ministerio Público Tutelar y Fiscal. En las reuniones

llevadas a cabo, la mentada Secretaría expuso que “plantean un nuevo modelo de gestión pública a partir del contacto directo con los vecinos y sus necesidades reales”, con mayor “presencia territorial del Gobierno”. En tal sentido expusieron que “las propuestas del Gobierno se trasladan a los vecinos a través de un espacio de diálogo, en el cual se convocan a todos los habitantes del barrio, y luego se realiza la devolución que contempla las opiniones de los vecinos, de modo que el proyecto que se ejecuta responda a las necesidades planteadas. Resaltan que este modo de trabajo genera mayor responsabilidad en el cuidado de la obra terminada por parte de los habitantes del barrio”. Esto implica que “la realización de las obras depende del tiempo que requiera el trabajo territorial y la aceptación de aquéllas por parte de los vecinos”. Declararon que si bien el trabajo se realiza específicamente en las villas y asentamientos que se encuentran plasmados en el mapa de la Ciudad, no excluye otros complejos habitacionales (fs. 1559). A fin de brindar mayor información acompaña documentación que refleja la modalidad de trabajo. Esta propuesta fue valorada por la actora quien, además, reconoció “la complejidad del asunto”. Fue así que sostuvo que “no pretende imponer plazos sino conocer un plan de trabajo a largo plazo, en donde conste el trabajo que hará en los espacios públicos de las villas y asentamientos, especificando en cuáles trabajará y, en particular, el universo de plazas y espacios a intervenir en cada uno de ellos”, petición que fue acompañada por el señor Asesor Tutelar (fs. 1559). En esa misma reunión, el GCBA señaló que dada la forma de trabajo que realiza la Secretaría no era posible especificar tiempos, comprometiéndose a presentar periódicamente informes sobre las intervenciones que se fueran realizando. A lo largo de las audiencias que se desarrollaron, se fue acompañando información sobre proyectos que el GCBA tenía y tiene planificado efectuar en relación a la materia de autos. A fs. 1562, la SECHI adjuntó un listado de territorios en los que interviene, detallando veintiocho (28) espacios “con colocación de patios de juegos inclusivos” y trece (13) villas y barrios “con presencia territorial y obra”. La Asesoría sostuvo la falta de precisión de dicha información, acordando las partes la presentación de un plan de trabajo (fs. 1564). La SECHI, tras efectuar sendas presentaciones y luego de realizadas varias reuniones, afirmó en la audiencia llevada a cabo el 12 de marzo de 2013 (ver fs. 1749) que -durante el ciclo 2013- se proyectan once (11) obras: ocho (8) con presupuesto propio de dicha unidad, dos (2) cogestadas con el Ministerio de Desarrollo y una (1) compartida con el Banco de la Ciudad de Buenos Aires.

V.- A esta altura del desarrollo y habiéndose descripto las constancias obrantes en el expediente, corresponde realizar las siguientes consideraciones. Por un lado, es claro que estamos ante un proceso estructural. Este tipo de litigios proceden en aquellos casos en que es necesario alcanzar reformas estructurales con el objeto de reconocer y garantizar judicialmente los derechos básicos de los sectores más vulnerables, desprotegidos o discriminados. De modo que el mandato judicial solo satisface tales derechos si el juez remueve obstáculos de carácter estructural que impiden el ejercicio y goce pleno de esos derechos, más allá de su reconocimiento circunstancial o coyuntural. A su vez, en el caso puntual de tales grupos, los derechos fundamentales están entrelazados de tal modo que sólo es posible reconocer los derechos objeto de reclamo judicial si, a su vez, se remueven los obstáculos respecto de otros derechos conexos o complementarios. Así, únicamente es posible el reconocimiento de unos si, a su vez, se respetan otros derechos, es decir, de modo inescindible (por ejemplo, el derecho a la salud sólo se garantiza debidamente si también se reconoce el derecho de acceso al agua potable, constituyendo un núcleo inescindible). No

se trata simplemente de procesos colectivos, esto es, pleitos sobre objetos colectivos o intereses individuales homogéneos en los términos de la Corte en el precedente “Halabi”, si no de procesos estructurales en los cuales debe repensarse el rol del juez y ciertos institutos procesales en razón de su objeto y, en particular, el alcance y modo de ejecución de las sentencias. Por eso, a veces, el reconocimiento de los derechos básicos de los sectores más vulnerables sólo es posible por medio de tales procesos complejos (vgr. “Brown v. Board of Education” y, en el ámbito nacional, “Verbitzky” y “Mendoza”, entre otros). Por tanto, esta clase de pleitos, en términos generales, procede ante la supuesta omisión del Estado en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de ciertos grupos que, en general, se encuentran en situación de mayor indefensión y vulneración social. Se ha dicho que “este modelo judicial se funda en la noción de que la amenaza primaria a los valores constitucionales en la sociedad contemporánea deriva de la operación de organizaciones burocráticas y confía al juez el deber de dirigir la reconstrucción de las mismas” (Fiss, Owen, *El derecho como razón pública*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 18). Es decir, este proceso es “un encuentro entre la judicatura y las burocracias estatales, donde el juez intenta que los valores constitucionales cobren significado en el funcionamiento de estas organizaciones de gran escala, que son las que afectan, quizá de manera más importante, la calidad de nuestra vida social...” y en ellos “subyace la noción de que la función de los jueces no consiste solamente en resolver conflictos sino, fundamentalmente, en dar significado y expresión concreta a los valores públicos contenidos en el derecho...” (Thea, Federico, “Hacia nuevas formas de justicia administrativa: Apuntes sobre el ‘Litigio Estructural’ en la Ciudad de Buenos Aires”, LL 2010-A, 30). En sentido concordante se ha señalado que “Los jueces no sólo se encuentran institucionalmente bien situados para enriquecer el proceso deliberativo y ayudarlo a corregir algunas de sus indebidas parcialidades. Ellos poseen, además, una diversidad de herramientas a su disposición, capaces de facilitar esa tarea, y hacerlo de modo respetuoso de la autoridad democrática... los jueces se convierten en partícipes protagónicos del diálogo democrático, sin necesidad de inmiscuirse en la esfera de acción que –por razones también vinculadas con la legitimidad democrática- le corresponde a los demás poderes” (Gargarella, Roberto, “Justicia y derechos sociales: lo que no dice el argumento democrático”, en *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, T. II, Cap. XXXVI, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As. 2008, pág. 969). Cabe reafirmar que el fundamento de estos procesos es el carácter interdisciplinario de los derechos y su protección grupal -y no simplemente individual- en razón del interés público que se persigue en el reconocimiento de los derechos sociales y nuevos derechos de los grupos más vulnerables y, como contrapunto, la necesidad de llevar adelante reformas estructurales capaces de contener y satisfacer tales derechos. En dicho entendimiento, se ha sostenido que “el foco de la reforma estructural no está en incidentes particulares o transacciones, sino en las condiciones de la vida social y el rol que las grandes organizaciones juegan en su determinación” (Fiss, Owen, “The Supreme Court, 1978 Term. Foreword: The forms of Justice”, en *Harvard Law Review*, Vol. 93, n° 1, 1979, pág. 18). Ello así, por un lado, la parte actora deja de identificarse con personas físicas o jurídicas individuales, para representar colectivos numerosos cuya característica es el hecho de ser objeto de una afectación de derechos por situaciones estructurales y no simplemente coyunturales o transitorias. Por el otro, la demandada requerirá de la participación de diversos órganos y áreas del Estado debido, justamente, al carácter interdisciplinario de la pretensión.

VI. Quizás conviene aclarar que los procesos colectivos constituyen casi siempre procesos estructurales, pero no siempre es así. En efecto, otro de los caracteres de estos procesos es la amplitud del objeto bajo debate que se integra en parte a través del desarrollo del propio proceso y el dictado de mandatos judiciales cuyo cumplimiento es dinámico y exige un interactuar entre el juez y el sujeto obligado. En efecto, su objeto “es la eliminación o modificación de condiciones estructurales que dan lugar a una determinada situación de hecho –compleja, producto de distintas decisiones de múltiples agencias- que resulta violatoria de derechos” (Basch, Fernando, “Breve introducción al litigio de reforma estructural”, pág. 6) Pues bien, en el presente proceso se debate el derecho básico a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la inclusión social y a la dignidad de los habitantes de las villas de esta ciudad así como también el derecho al juego y el esparcimiento respecto de los menores que allí habitan, constituyendo todos (niños y adultos) por su condición económica y social un grupo vulnerable. Por tanto, cabe reconocer a este pleito el carácter de causa colectiva y estructural.

VII. Conforme lo expuesto, esta clase de juicios supone abandonar la visión tradicional del litigio toda vez que las reglas procesales positivas tradicionales no regulan procesos con este contenido y características, pero cierto es también que los jueces tienen el deber de garantizar plenamente los derechos e incluso, en tales casos, suplir las omisiones legislativas formales o procedimentales. Cabe recordar aquí los precedentes “Siri” y “Kot” respecto del amparo y más recientemente el caso “Halabi” en relación con los juicios colectivos en los que se ventilan intereses individuales homogéneos. (CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN ley 25.873 dto. 1564/04”, sentencia del 24/02/2009). Dicho esto en términos conceptuales y sobre el fundamento del cauce procesal a seguir, cabe resaltar que en esta clase de litigios es fundamental la participación y el debate entre las partes –bajo la supervisión del juez en su carácter de director del proceso- con el propósito de alcanzar soluciones integrales ante conflictos complejos que deje de lado el criterio de vencedor/vencido por acuerdos consensuados. Por ello, es dable concluir que “La negociación entre las partes y otros actores interesados definidos liberalmente es un aspecto central de este nuevo modelo... La deliberación de las partes sobre la base de razones presentadas de buena fe tiene por fin alcanzar un consenso que redunde en beneficio de todos los involucrados. Incluso cuando este consenso no pueda alcanzarse, los estándares de diálogo establecidos constituyen un aporte fundamental a la elaboración de la mejor solución remedial entre las partes, y en última instancia,...el juez” (Bergallo, Paola, “Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho público en Argentina”, pág. 21). Esto determina, asimismo, un nuevo rol del magistrado que abandona una postura pasiva -propia del modelo tradicional de las contiendas judiciales- para dirigir y supervisar el proceso a fin de alcanzar una solución que revierta una situación inconstitucional, pero sin que ello implique de su parte la adopción de las políticas públicas a seguir (cf. Basch, Fernando, “Breve introducción al litigio de reforma estructural”, pág. 8). Pues bien, son las partes las que mediante la participación y negociación irán redefiniendo el objeto inicial de la contienda sin perjuicio de que la resolución final del conflicto recaiga en el juez. Prueba de ello, fueron las sendas mesas de diálogo llevadas a cabo en este proceso a fin de idear mecanismos de solución paulatinos y parciales tendientes a alcanzar soluciones integrales a las cuestiones que dieron origen al pleito; más allá de la suerte que dicho procedimiento alternativo de composición de intereses tuvo finalmente y de los objetivos parciales alcanzados.

VIII. Conforme lo expuesto, es evidente que en este tipo de contiendas, por sus características propias, los institutos procesales deben ser revisados, a saber y entre otros, la legitimación, el principio de la congruencia y los efectos de la sentencias. Así, de nada sirve, por ejemplo, ampliar la legitimación si no se reconocen luego los efectos generales de los mandatos judiciales. En igual sentido, no resulta razonable que actor y demandado trabajen y concilien, relegando posiblemente en parte sus pretensiones sobre objetos complejos e interdisciplinarios, si no se adecúa el principio dispositivo y el de congruencia. En efecto, dado el carácter dinámico que distingue a los litigios estructurales –como consecuencia directa de la negociación de las partes –bajo el permanente control del magistrado- y el carácter complejo del objeto y su solución, se hace necesario redefinir el principio de congruencia según los caracteres propios de este proceso y no desde la perspectiva del proceso judicial clásico.

IX. No obstante las particularidades de este tipo de pleitos, cierto es que la definición de su objeto no puede desatender la expresa voluntad de la parte interesada. Así, la parte actora se opuso a la extensión del objeto de este pleito a fs. 1421 vta.. Allí, señaló textualmente que “la situación denunciada ha estado acotada a los espacios verdes y plazas”. Ello, con sustento en “el principio de congruencia y los términos en los que fue fijada la pretensión al momento de la traba de la litis” que “constituye el margen del objeto en el que V.S. debe resolver el caso” (fs. 1421 vta./22).

X. En el marco en que ha quedado definido el objeto del pleito –conforme lo expuesto en el considerando previo- cabe destacar –a partir de la reseña efectuada en el considerando III- la existencia de un complejo ordenamiento jurídico que regula la materia que nos ocupa. En efecto, desde el orden constitucional hasta el infralegal se ha reconocido la necesidad de garantizar un adecuado nivel de vida mediante políticas de inclusión y no discriminación que respeten el derecho a la igualdad de oportunidades; el derecho a un medio ambiente sano mediante el incremento y la preservación de los espacios verdes; así como el derecho al esparcimiento y el juego. Es a partir de tales reconocimientos que se crearon sendos programas para llevar a cabo el mejoramiento de la calidad ambiental de las villas de la Ciudad y se estatuyeron diversos organismos encargados de llevar adelante las políticas públicas en materia de urbanización de los asentamientos precarios, programas dentro de los cuales se inserta la creación, reinstalación y cuidado de los espacios verdes. No puede dejar de señalarse que algunos de tales programas son anteriores incluso a la sanción de la Constitución de la Ciudad, es decir, previos al año 1996, circunstancia que evidencia la prolongada exclusión que los habitantes de las villas sufren en relación a la materia que nos ocupa. Si bien no es posible desconocer, a partir de la información suministrada por la Corporación Buenos Aires Sur y la SECHI en estos actuados, la realización de algunas plazas y espacios verdes de esparcimiento –cuyas fotografías se hallan anejadas al presente juicio como prueba-; no puede omitirse –como se expusiera precedentemente- el considerable lapso de tiempo transcurrido sin que se haya cumplido con los objetivos propuestos. Nótese que el programa “Prosur-Hábitat” se remonta al año 2008; la SECHI fue constituida en el año 2011 y previo a ellos existieron dependencias sobre las que recaían tales incumbencias. Más aún, la presente causa se inició en el año 2008 sin que hasta la fecha se haya podido satisfacer el objeto del pleito cuando se desprende del complejo

ordenamiento jurídico vigente que la demandada reconoce como parte de sus obligaciones la de garantizar espacios verdes y plazas a los habitantes que viven en las villas.

XI. Más grave es la situación si, por un lado, se tiene en cuenta que la actora denuncia la existencia de discriminación en el tratamiento de los espacios verdes de la Ciudad en tanto se excluye de las políticas públicas a las villas y, por el otro, se observa que, en la página web de la demandada (http://www.buenosaires.gob.ar/areas/espacio_publico/mantenimiento_urbano/espaciosverdes/plazas.php?&menu_id=23098), se informa que “Uno de los principales objetivos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público es mejorar la calidad de todos los espacios verdes de la Ciudad, logrando que sean accesibles y que todos los vecinos puedan disfrutar de su uso.// Para alcanzar este objetivo, implementamos un Plan de mejoramiento de los espacios verdes basado en las normas de accesibilidad y seguridad, las inquietudes y necesidades vecinales, el uso actual y la optimización de los usos de cada espacio”. Ello, al tiempo que anuncia que se realizó la puesta en valor de 52 espacios verdes, a saber: “Plaza Ricchieri, Plaza Pugliese, Plaza Unidad Latinoamericana, Plazoleta Palacios, Plazoleta Maimónides, Plaza Giordano Bruno, Plazoleta Tejeda, Plaza de la República, Parque Saavedra, Plazoleta Brumana, Plazoleta Filiberto, Plazoleta Emilio Tronconi, Plaza Raúl González Tuñón, Plaza Casa Cuna, Plaza de Mayo, Plaza Almirante Brown, Plaza Vicente López, Canteros centrales de la Av. Libertador, Plaza Bolivia, Plaza Miserere, Plaza Castelli, Plazoleta Chazarreta, Plaza Monte Castro, Plaza de los Viveros, Plaza Paraguay, Parque Centenario, Plaza Italia, Plaza García Lorca, Plazoleta Fazio, Plazoleta Lorea, Plazoleta Policía Federal, Plaza Sargento Cabral, Plaza Luna de Enfrente, Plaza Matheu, Plaza José Martí, boulevard Chorroarín, el boulevard Carabobo, Plaza Terán, Parque Escultórico, Plaza Nobel, Plaza Colombia, Plazoleta El Árbol, Plaza Libertad, Plaza Canadá, Plaza Salvador María del Carril, Plaza Fuerza Aérea, Plaza Rosario Vera Peñalosa, Plazoleta 11 de Noviembre, Plaza Zapiola, Plaza de los Mataderos, Plaza 24 de septiembre y Boulevard Charcas”; además de instalar “16 nuevos patios de juegos integradores y pusimos en valor otros 31 patios”, y ninguna de todas esas obras favorece a los asentamientos precarios (a tal afirmación se arriba de constatar la ubicación de las citadas plazas y las villas objeto de autos). Más todavía, agrega que “Después de más de 30 años pusimos en funcionamiento el cuerpo de guardianes de plaza” y se lanzó “una nueva licitación de mantenimiento de lagos, aumentando la periodicidad de los análisis del agua, endureciendo los controles y mejorando el mantenimiento y la limpieza”. Nótese que conforme la prueba producida, tales guardianes no fueron apostados en ninguna de las plazas que existen o existieron en las villas (informes de fs.1158 y 1259).

XII. Además, la configuración de la omisión en el cumplimiento del ordenamiento jurídico (que habilita la promoción del amparo) por parte de la accionada, se verifica no sólo a partir de la falta de respuesta a los reclamos formulados en casos puntuales (vgr. Villa 31 y 31 bis, fs. 126/8) y generales (fs. 140/4) en sede administrativa por la actora respecto de la materia objeto de autos (fs. 126/8; 473/8 –RE-2007-01785-MGEYA-) sino, además, por la desatención de los pedidos realizados por los vecinos cuyas constancias se hallan agregados a fs. 118/9; 487; 497; 585; 609/20, entre otros. Ello, sin mencionar los sendos reclamos que surgen de las actas labradas con motivo de las inspecciones oculares y reconocimientos judiciales llevados a cabo en la instancia de origen (fs. 685; 692; 724; 731; 761) que evidencian no sólo el estado de las plazas o de los espacios verdes existentes en las villas

sino también la ausencia del Estado en la materia. En efecto y sólo a modo de ejemplo, a fs. 685 – Villa 1-11-14-, se verificó “un espacio con juegos en situación de abandono y deterioro, sin visualizar espacios verdes”; además, señalaron los vecinos que existe una placita llamada Chapatín que “originariamente contaba con juegos y areneros todo autogestionado”. También se observó un espacio verde cuya conservación se exige y donde se solicitó la instalación de juegos. Mencionaron que frente al CESAC n° 20 debería existir un parque, pero sólo existen mesas y bancos de material, sin juegos ni lugares verdes, sin perjuicio de destacar que originariamente sí existió una plaza. En la intersección de Bonorino y Castañeras, se observó “un terreno irregular con un par de juegos deteriorados sin mantención”. A fs. 678, en la Villa 3, se constató un espacio cercado con juegos en mal estado de conservación siendo ése el único sitio de recreación. Vecinas del lugar manifestaron que en el hundimiento de la manzana n° 5 –que conforme plano del IVC figura reservada para uso público- se previó la construcción de un parque que aún no se edificó. También se identificó un predio (conocida como Plaza nuestra Señora de Fátima) sin juegos y sin parquear. En la villa 31, se describió que, en la manzana 22, se ubica un parque con juegos lleno de basura en el piso. En la 31 bis, la placita Padre Mujica cuenta con juegos que a criterio de los vecinos son escasos. Destacaron que dicho predio debería estar cercado –por seguridad para los niños- dada la cercanía a las vías del ferrocarril. Señalaron que los juegos destinados a tal lugar fueron solicitados, pero aún no fueron entregados. Exigieron la creación de un espacio verde para los niños (fs. 731/2). En el Barrio Los Piletones, más precisamente en la manzana 2, se solicitó la construcción de un parque con juegos. En la manzana 4, lindera a la Capilla San José exigieron el reacondicionamiento del lugar y la construcción de juegos. Finalmente, se verificó la existencia de un espacio con juegos en mal estado de conservación y con basura (fs. 761).

XIII. El detalle de las constancias de la causa respecto de la insuficiencia de plazas y espacios verdes en las villas y NHT o de su estado de deterioro, y falta de conservación a la luz de: a) los derechos constitucionales invocados por la actora, b) el frondoso ordenamiento jurídico existente en materia de mejoramiento de la infraestructura social dentro de las villas y asentamientos precarios (dentro de las que se hallan la construcción, reinstalación y conservación de los espacios verdes y de recreación), c) el reconocimiento normativo del estado de emergencia en que se hallan tales predios en materia de infraestructura en general y de medioambiente; d) la diversidad de organismos públicos locales encargados de paliar la situación de precariedad de tales sitios, en particular, en materia de plazas y espacios verdes; e) el trabajo desarrollado y publicitado en la materia por el GCBA respecto de esos mismos requerimientos en predios ajenos a los asentamientos precarios; permiten afirmar la configuración en la especie de una omisión de la demandada en materia de espacios verdes dentro de las villas objeto de estos actuados, circunstancia que obliga a confirmar la procedencia de la presente acción de amparo.

XIV. A fin de analizar los agravios, por un lado, sobre el desconocimiento del principio de legalidad presupuestaria y del régimen legal de contrataciones públicas; y, por el otro, a la exigüidad de los plazos otorgados por el juzgado para el cumplimiento de la sentencia, cabe recordar, ante todo, que el magistrado de primera instancia, tras admitir la configuración de una omisión discriminatoria por parte del GCBA en la materia objeto de autos, condenó a la demandada a “confeccionar el plan de obras pertinente para el reacondicionamiento y/o emplazamiento de plazas y espacios verdes, en la totalidad de las Villas y N.H.T. de esta

Ciudad, bajo idénticos parámetros a los utilizados para la planificación de los previstos para los barrios de las zonas urbanizadas, debiendo asimismo, incluirlas en las planificaciones de reparación y/o remodelación de plazas, parques y espacios verdes, en idénticos términos que los restantes barrios de esta Ciudad, con la pertinente difusión. La planificación ordenada deberá ser presentada al tribunal en el término de treinta (30) días acompañando la planificación aprobada a idénticos fines para los barrios de Caballito, Almagro y Palermo, en los últimos 4 años” (énfasis añadido). Conforme surge del texto transcrito, el juez limitó su decisión a la orden de elaborar un plan de obras de determinadas características, cuya acreditación en autos debía ser presentada dentro del término de treinta (30) días. Así las cosas, las quejas vertidas por la recurrentes no se condicen con la decisión adoptada por el a quo. En efecto, no se ha impuesto la ejecución de las obras en el plazo indicado. Dicha circunstancia hubiera implicado, por un lado, contar con las partidas presupuestarias necesarias en el presente ejercicio para la construcción, reinstalación o mantenimiento de obras que presumiblemente –dada la situación constatada a lo largo de la causa- no han sido incluidas en la ley de presupuesto vigente y; por el otro, llevar adelante procesos licitatorios en un escaso lapso de tiempo. Por el contrario, la decisión de primera instancia se circunscribió a la confección de un plan de obras semejante al que se encuentra aprobado para los barrios detallados por el juez de la instancia anterior. Conforme lo expuesto, los agravios objeto de análisis en este considerando no constituyen una crítica concreta y razonada de la sentencia recurrida en tanto no se refieren a lo decidido por el juez de primera instancia, motivo por el cual deben ser rechazados. Ello así, toda vez que “El contenido u objeto de la impugnación lo constituye la crítica precisa de cuáles son los errores que contiene la resolución, sea en la apreciación de los hechos o en la aplicación del derecho. Crítica razonada, que no se sustituye con una mera discrepancia, sino que implica el estudio de los considerandos del juzgador, demostrando a la Cámara las equivocadas deducciones, inducciones, conjeturas u omisiones sobre las distintas cuestiones resueltas. (...) La parte del fallo no impugnado o criticado insuficientemente, como sanción al recurrente, quedará consentida, pues reiteramos, la demanda de impugnación viene a determinar los agravios y capítulos que se someten a la Cámara...” (Fenochietto “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado, anotado y concordado” tº II, año 1999, Ed. Astrea, pág 98/99).

XV. No obstante lo expuesto precedentemente, entiendo que el plazo impuesto por el a quo para que la accionada confeccione el plan de obras destinado a reacondicionar y emplazar plazas y espacios verdes en la totalidad de las Villas y N.H.T. de esta Ciudad conforme las pautas que surgen del decisorio recurrido, resulta exiguo teniendo en cuenta las posibles acciones que deberá efectuar a fin de cumplir con dicho mandato judicial. En consecuencia, corresponde modificar dicho término otorgando el plazo de seis (6) meses para que la demandada presente la planificación ordenada.

XVI. En materia de costas, el GCBA adujo que no procede su imposición dado que “en autos no existen los recaudos de procedencia del amparo constitucional por omisión... y el GCBA no había dado motivo a la promoción de la acción instaurada” (fs. 1459 vta.). Toda vez que la queja de la demandada se asienta en el hecho de que no dio motivo a la promoción de la demanda y conforme se desprende de los considerandos X a XII, se verificó en autos la configuración de una omisión ilegítima de su parte, sólo cabe desechar el presente agravio.

Por todo lo manifestado y habiendo tomado intervención oportunamente el Ministerio Público Fiscal y Tutelar, el Tribunal RESUELVE: 1) Declarar abstracto el objeto de este amparo. 2) Imponer las costas por su orden (art. 14, CCABA). Regístrese. Notifíquese a las partes por Secretaría y al Ministerio Público Fiscal y Tutelar en sus respectivos despachos. Oportunamente, devuélvase.